

分类号:

学校代码: 10140

密级: 公开

学号: 403080070



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

# 硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目: 多中心治理视角下的农村环境污染治理问题的研究  
——以 S 县为例

英文题目: Management of the Multi-center Rural Problems of Environmental Pollution Control  
—— A Case of S Country

论文作者: 张 星

指导教师: 周 菲 教授

专 业: 行政管理

完成时间: 二〇一一年五月

申请辽宁大学硕士学位论文

多中心治理视角下的农村环境污染治理问题  
的研究

——以 S 县为例

Management of the Multi-center Rural Problems of  
Environmental Pollution Control

—— A Case of S Country

作者: 张星

指导教师: 周菲 教授

专业: 行政管理

答辩日期: 二〇一一年五月十五日

二〇一一年五月·中国辽宁

## 辽宁大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是本人在导师的指导下独立完成的。论文中取得的研究成果除加以标注的内容外，不包含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，不包含本人为获得其他学位而使用过的成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体均已在文中进行了标注，并表示谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：张曼

2011年5月18日

## 学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的原件、复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。学校须按照授权对学位论文进行管理，不得超越授权对学位论文进行任意处理。

保密（），在\_\_\_\_年后解密适用本授权书。（保密：请在括号内划“√”）

授权人签名：张曼

指导教师签名：

周郁

日期：2011年5月18日

日期：2011年5月18日

## 摘要

随着农村城镇化的进程，农村经济获得了快速发展，农民的生活水平在不断提高，但是在发展经济的同时，过度重视经济指标，忽视了环境保护，因此对农村的环境带来了严重的污染。从长远的角度来看，农村环境污染问题一定会成为制约农村进一步发展的重大问题，这就要求我们要正确处理好经济与环境、政府管制与企业等利益相关者之间的关系。在高度提倡建设社会主义新农村的政策下，如何处理好农村环境污染的问题对以后开展农村工作具有深远的意义。同时这对当地政府是一个巨大的考验。

本文应用了奥斯特罗姆夫妇提出的“多中心治理理论”，主张在农村环境污染治理中建立多个权力中心、多个治理组织，从而提高农村环境污染治理的效率。目前我国正大力发展“三农”问题，如何有效的对农村环境污染治理成为了重点问题。文章通过分析对多中心治理中政府、市场和第三部门角色功能的分析，探讨了其在农村环境污染治理中如何才能最大限度的发挥各自的作用。全文分为四个部分。第一部分，相关概念及多种治理理论概述。详细阐述了多中心治理理论的内容、特征和对农村环境污染治理的借鉴意义。第二部分，S县农村环境污染治理成效及其模式。第三部分，探讨了S县农村环境污染治理存在的问题，并在多中心的视角下分析原因。第四部分，建立农村环境污染多中心治理的途径。包括转换政府在防治农村环境污染中的角色定位，如重塑农村环境污染政策体系，加强政府对农村环境污染的综合管理，组织搞好村庄规划和治理；发挥市场机制在农村环境污染中的支持作用，如增强乡镇企业的社会责任感，推行环境污染治理市场化，运用外在隐形约束力制约企业对环境的污染；完善第三部门在环境污染治理过程中的作用；强化农民对环境污染治理的参与意识。

建立农村环境污染的多中心治理治理模式是一项协调性、有序性要求非常高的工作，其中涉及了企业利润、农户生产成本、环境污染治理资金投入、基础设施投入等许多方面的利益，所以政府要在强制性进行农村环境污染治理的同时，还要与各个相关部门进行协调，调动它们的积极性，开展全民的农村环境污染治理。

**关键词：**农村环境 污染治理 多中心治理

## ABSTRACT

With the process of rural urbanization, the rural economy gained rapid development, living standards of farmers continues to increase, but in the development of the economy, too much emphasis on economic indicators, ignoring environmental protection, rural environment and therefore poses a serious pollution. In the long run, environmental pollution in rural areas will become a major constraint for further development of rural issues, which requires us to correctly handle the economy and the environment, government regulation and other stakeholders, and business relationships. In a highly promoted the policy of building new socialist countryside, how to handle the problem of environmental pollution in rural areas of the rural work carried out after the far-reaching significance. This is a huge challenge for local government.

In this paper, a couple of Ostrom's "polycentric governance theory", advocated that establishment of rural environmental pollution control multiple power centers, numbers of management organizations, to improve the efficiency of rural environmental pollution intelligence. At present, China is making great efforts to solve the "three rural" issue, how to effectively control environmental pollution in rural areas has become a key issue. By analyzing the governance of multi-center government, the market and the Role of the Third Sector, discusses environmental pollution control in rural areas how to maximize their respective roles. Paper is divided into four parts. The first part is related concepts and an overview of a variety of governance theory. The contents of multi-center governance theory, characteristics in details, and environmental pollution control in rural areas for reference. The second part is S County, the effectiveness of environmental pollution control in rural areas and modes. The third part of the S County environmental pollution problems such as lack of clarity of government function, need the investment of environmental pollution control capital and intensified conflicts, garbage collection based on traditional techniques and other issues. And perspective in a multi-center analysis of the reasons: The Government has not fully play its important role in running the market mechanism, rural environmental pollution control in the third sector development in immature and what are reasons. The fourth part is the establishment of

rural environmental pollution of multi-center Governance. Change of government in rural areas, including prevention of environmental pollution in the role, such as the remodeling of rural environmental pollution policy system, strengthen the Government's integrated management of environmental pollution in rural areas, village planning and governance organizations do a good job; role of market mechanisms in support of environmental pollution in rural areas role in building social responsibility of township enterprises, the implementation of environmental pollution control market, the use of external binding constraints stealth business environment pollution; improve the third sector in environmental pollution control role in the process; the strengthening of advocacy strengthen farmers participation.

The establishment of rural environmental pollution Polycentric Governance is a coordinated, orderly and very high requirement job, involve all of the interests, the Government must fully mobilize the enthusiasm of the participating subjects, it should also improve the corresponding measures, the establishment of corresponding system to be protected.

**Key words: Rural environment    Pollution control    Polycentric Governance**

# 目 录

摘 要.....	I
<b>ABSTRACT</b> .....	II
绪 论.....	1
0.1 选题的目的和意义.....	1
0.1.1 选题目的.....	1
0.1.2 选题意义.....	1
0.2 选题在国内外研究的现状.....	1
0.2.1 国外研究现状.....	1
0.2.2 国内研究现状.....	3
0.3 创新点.....	4
0.4 研究方法.....	4
0.5 本文的基本框架.....	5
0.5.1 研究内容.....	5
0.5.2 主要结构.....	6
<b>1 相关概念及理论概述</b> .....	7
1.1 相关概念界定.....	7
1.1.1 多中心.....	7
1.1.2 农村环境污染治理.....	8
1.2 多中心治理理论.....	10
1.2.1 多中心治理理论的提出.....	11
1.2.2 多中心治理理论的内容.....	11
1.2.3 多中心治理理论对农村环境污染治理问题研究的借鉴意义.....	13
<b>2 S县农村环境污染治理现状</b> .....	15
2.1 S县概况.....	15
2.2 S县农村环境污染治理现状.....	15
<b>3 S县农村环境污染治理存在的问题及原因</b> .....	17
3.1 S县农村环境污染治理存在的问题.....	17
3.1.1 政府职能定位不清晰.....	17
3.1.2 环境污染治理需求与资金投入矛盾加剧.....	17
3.1.3 对污染物的处理手段不科学.....	19
3.2 多中心治理视角下的原因分析.....	20

3.2.1	政府未充分发挥其重要作用.....	20
3.2.2	市场机制运行不健全.....	20
3.2.3	农村环境污染治理中的第三部发展不成熟.....	21
3.2.4	农民的环境保护参与和主人翁意识薄弱.....	21
<b>4</b>	<b>建立农村环境污染治理多中心的途径.....</b>	<b>23</b>
4.1	转换政府在防治农村环境污染中的角色定位.....	23
4.1.1	重塑农村环境污染政策体系.....	23
4.1.2	加强政府对农村环境污染的综合管理.....	24
4.1.3	组织搞好村庄规划和治理.....	25
4.2	发挥市场机制在农村环境污染中的支持作用.....	26
4.2.1	增强乡镇企业的社会责任感.....	26
4.2.2	推行环境污染治理市场化.....	26
4.2.3	运用外在隐形约束力制约企业对环境的污染.....	27
4.3	完善第三部门在环境污染治理过程中的作用.....	28
4.4	强化农民对环境污染治理的参与意识.....	29
	<b>结 束 语.....</b>	<b>31</b>
	<b>参 考 文 献.....</b>	<b>32</b>
	<b>致 谢.....</b>	<b>34</b>
	<b>攻读学位期间发表论文以及参加科研情况.....</b>	<b>35</b>

# 图表目录

## 图目录

图 1-1 2009 年中国部分农产品大省的地膜农药使用情况图.....	9
图 3-1 2009 年 S 县各种类垃圾数量.....	19
图 4-1 政府重塑农村环境污染政策体系图.....	24
图 4-1 政府在农村环境污染治理中各部门的流程图.....	25

## 表目录

表 3-1 年均垃圾和污染物产量预测表.....	18
--------------------------	----

# 绪 论

## 0.1 选题的目的和意义

### 0.1.1 选题目的

本文通过我国农村环境污染治理问题的研究，并以 S 县目前环境污染治理现状为例。明确政府在农村环境污染治理中的角色、责任，以及社会中其他组织的作用，从一个新的角度探讨我国农村环境污染治理体制的问题，运用多中心治理理论更好解决我国农村环境污染治理体制中存在的一系列问题，并试着提出解决农村环境污染一元治理，提出多元治理模式，以此提高农村环境污染治理的质量和效率，从而进一步实现国家提出的“建设社会主义新农村”的目标。

### 0.1.2 选题意义

目前，建设社会主义新农村已成为全国范围内的热点问题，而且新农村的建设正处于一个全新的阶段。为适应社会主义新农村发展的要求，农村环境污染治理作为农村治理的重要组成部分，近年来，我国的农村环境污染治理有了很大的成就，但是其治理运行的格局几乎仍沿袭着传统的运行方式，许多地方仍然还采用政府一统到底的统包统揽治理模式，严重影响了我国农村环境污染治理更快更好的发展。本文试从多中心治理角度出发，运用多中心治理理论来探讨在农村环境污染治理方面所出现的问题及原因，进而提出相应的解决对策，从而提高农村环境污染治理能力，保证新农村建设的顺利进行。

## 0.2 选题在国内外研究的现状

### 0.2.1 国外研究现状

20 世纪 30 年代，英国就有学者从经济学的角度开始研究环境问题，如：英国著名福利经济学家庇古 (Arthur · C. Pigou) 从那时候起就开始对英国的环境污染问题进行研究，提出了著名的“庇古税”。他提出商品的价格中应该包括环境污染的成本，并且这一举措应该由政府强制执行。也就是在生产产品时对社会产生了负影响，那么政府及权威机构就应该站出来，给这种外部不经济性制定一个合理负价格，（“庇古税”或“庇古费”），以使得外部不经济性得以内部化，只有这样才能达到帕雷托最优的基本条件；后来，有学者对“庇古传统”产生了质疑，由于交易费用太高的原因，可能使得外部性方案无法达到资源的有效配置。

如英国从 17 世纪开始灯塔都一直由私人提供，而且供给情况一直都很好，政府在这一过程中只是起到了对灯塔产权的确定和行使方面的作用。于是就有学者得出这样的结论：界定明晰产权是解决外部性问题的唯一可行办法，在合理的交易成本范围内，对资源协商，当事人之间进一步交流，从而使外部性问题内部化；在此之后，公共选择理论的代表人物詹姆斯·布坎南提出了著名的俱乐部理论，他主张利用俱乐部产权制度来解决由于使用者之间的交易费用所带来的拥挤情况；哈罗德·德姆塞茨的《公共物品私人供给》则认为，政府并不是提供公共物品的唯一提供者，如果私人购买者有提供公共物品的能力，那么私人供给者就可以有效率地生产公共物品，那么公共物品的供给就可以采取联合提供的办法。在 20 世纪六十年代，生产进入到新一个阶段即工业化生产，生产的工业化导致了环境的严重破坏，同时引起了广大民众对环境问题的极度关注，引起了世界对环境问题的大讨论。到了 20 世纪 80 年代初，通过对以往政府治理环境污染所取得的成效来观察，西方的经济学家开始批判传统的政府干预，他们指出虽然在运作过程中存在着“市场失灵”这个问题，但政府没有必要直接的实行环境管制来干预市场的正常运行，还有一些经济学家大胆的提出：即使是运用经济手段在宏观上干预市场，那也是没有什么意义的、无效的。应该对环境治理采用自由放任的方式，即“自由市场环境主义”，认为政府也会有失灵的时候，那么政府的干预就是无效的，那么对市场失灵也是没有效果的，同时还极有可能给社会带来损失，甚至导致环境的进一步严重破坏。另外，还有些学者认为既然市场和政府都会失灵，他们就想采用了博弈论等理论对介于市场和政府之间的自治制度进行研究，以期能够找到另一种有效的解决环境的路径，强调通过参与者的自发作用来实现其内在治理制度，是建立在公众环境意识的提高，并且将这种意识应用于现实生活的行动中。随着 20 世纪 90 年代治理理论和新公共管理理论的兴起，政府认识到自己的职能应该是“掌舵”而不是“划桨”，于是开始对自己的角色重新定位，对自己所承担的职能也进行了重新的界定，认为政府不再是经济增长与社会发展的直接提供者，而是社会经济发展的合作者、催化剂与促进者，要集中精力提高国家的国际竞争力，政府的其他非核心职能如公共事业等，都可以由民营企业和非政府组织来参与提供。其中，尤为突出的是奥斯特罗姆夫妇运用了博弈论探讨了在政府与市场之外的自主治理公共池塘资源的理论上的可能性，提出了自主组织和自主治理公共事务的集体行动理论即“多中心治理理论”，目前国外许多学者就将“多中心治理理论”应用于环境治理，为环境治理找到了一条别样的道路，不再只是研究环境治理主体的任何其中一个，而是将三者结合起来。他们

认为多中心治理为“市场失灵”和“政府失灵”进行有效的补充，提出了环境治理应该是多主体的，即政府、市场和公民社会的相互合作相互协调，才能达到人与自然的和谐状态，才能实现社会的可持续发展。

## 0.2.2 国内研究现状

自从 20 世纪六七十年代起，环境污染问题在我国开始受到重视，国内的众多学者针对环境问题，从多个视角把环境中存在的问题进行了分析、描述和研究。由于环境数据不充分、调查技术不完善、所以学者们更多的是从宏观的角度来进行研究，而且大多只是对历史环境资料整理后的描述，对于学术性和理论性的知识都没有进行彻底的研究，也未结合实际存在的问题和时代特征进行分析论证，基本上对解决实际问题的可执行性和操作性不大；在选择的研究对象方面，大多数的学者并不是从整体的环境污染治理上进行科学论证，而是就全局的环境污染治理中的某一个方面存在的问题、或者是整体环境治理的某个单独的领域进行研究，但是在将各个方面或是领域的问题结合拼凑为整体的时候发现是完全偏离的，错误的；环境治理的方法上采用了传统的政府强制管制型的办法，但也取得了很大的研究成果，推动了中国环境治理研究的发展。其中从 1972 年起，我国著名的曲格平教授就开始致力于环境管理、环境政策和生态经济等方面的研究，著有《中国的环境管理》、《中国环境问题及对策》、《环境保护知识读本》等，提出了很多具有现实意义的政策建议与对策，为政府制定环境治理决策做出了突出贡献；著名的夏光研究员结合我国的环境政策的绩效表现和市场化改革前景，在考察我国环境政策演变历史的基础上，提出中国环境政策创新的路径，应该由“政府直接控制型环境政策”转向“社会制衡型环境政策”；朱留财博士则是在总结西方环境治理经验的基础上，运用了西方环境治理理论和新制度经济学分析工具，撰写了《环境治理结构：机制与善治》，以草原资源治理为案例进行分析，指出了环境治理的结构，将中国环境治理实践与西方环境治理理论相结合了起来；杜万平联系了世界各国环境管理模式和中国环境管理的历史和现状，认为应该采取相对集中的管理模式；樊胜岳等提出了荒漠化治理的生态经济模式，他们是在对西北地区荒漠治理活动的研究中，分析了国家、企业与农户共同参与，完善荒漠化治理的制度体系和建立荒漠化治理的激励机制；郑易生、王世坟等认为我国的环境政策实施的效果还不够理想，试图通过建立一种来自社会的、系统的政策评价体系，针对在我国日益严重的环境问题给予客观的、严谨的、独立的研究和

评论。主张实现“综合决策”，即现有的环境管理模式应当从部门分割的纵向模式走向更加综合的有效模式。综合目前学界对农村环境污染问题的研究状况，可以发现学者们对农村环境污染体制的改革研究相对较少。本文旨在通过对 S 县农村环境污染治理现状和存在问题的阐述，分析其深层制约因素，力求探讨一种高效的符合农村实际的环境污染治理体制和实行政策。在中国高举社会主义新农村建设发展的新时期，向服务型政府转变的形势下，怎样又快又好的解决农村环境污染治理问题，如何调整环境污染治理体制，如何完善各农村当地政府的政策制定水平、提供公共物品的水平、宏观治理的水平、与市场、企业等协调和管理的水平等都是本文的研究目的所在。

### 0.3 创新点

本文的创新点在于通过对农村环境性质的分析和诠释，说明农村环境属于公共物品，又从多中心治理理论角度对农村环境污染治理进行分析。提出了我国可以应用多中心治理理论来解决农村环境污染问题。又针对 S 县农村环境污染治理的实际情况，分析了目前 S 县农村环境污染治理出现的问题。如政府职能定位不明晰、环境污染治理需求与资金投入矛盾加剧、垃圾回收以传统技术手段为主等针对这些实际情况分析了问题的原因。如政府未充分发挥其重要作用、市场机制运行不健全、农村环境污染治理中第三部门发展不成熟、农民的环境保护参与和主人翁意识薄弱等。

最后，提出了多元供给，不仅是供给主体的多元，筹集资金的多元，而且通过制度之间的相互配合相互制约，从一个新的视角解决农村环境污染问题

### 0.4 研究方法

在研究方法上，本文主要采取理论与实证分析相结合的方法，运用公共管理的基本原理，多中心治理理论。采用系统分析法和计量分析法等研究方法。对 S 县农村环境污染治理问题进行实地调查，并在 S 县环卫局、街道办事处等相关部门收集资料。在既定资料 and 实际调查的基础上，分析研究 S 县农村环境污染治理问题。

采用系统分析法得出构建农村环境污染治理体制是一项系统的社会工程，内容之广，范围之大，需要将社会中存在的各方力量调动起来，提高他们的积极性，

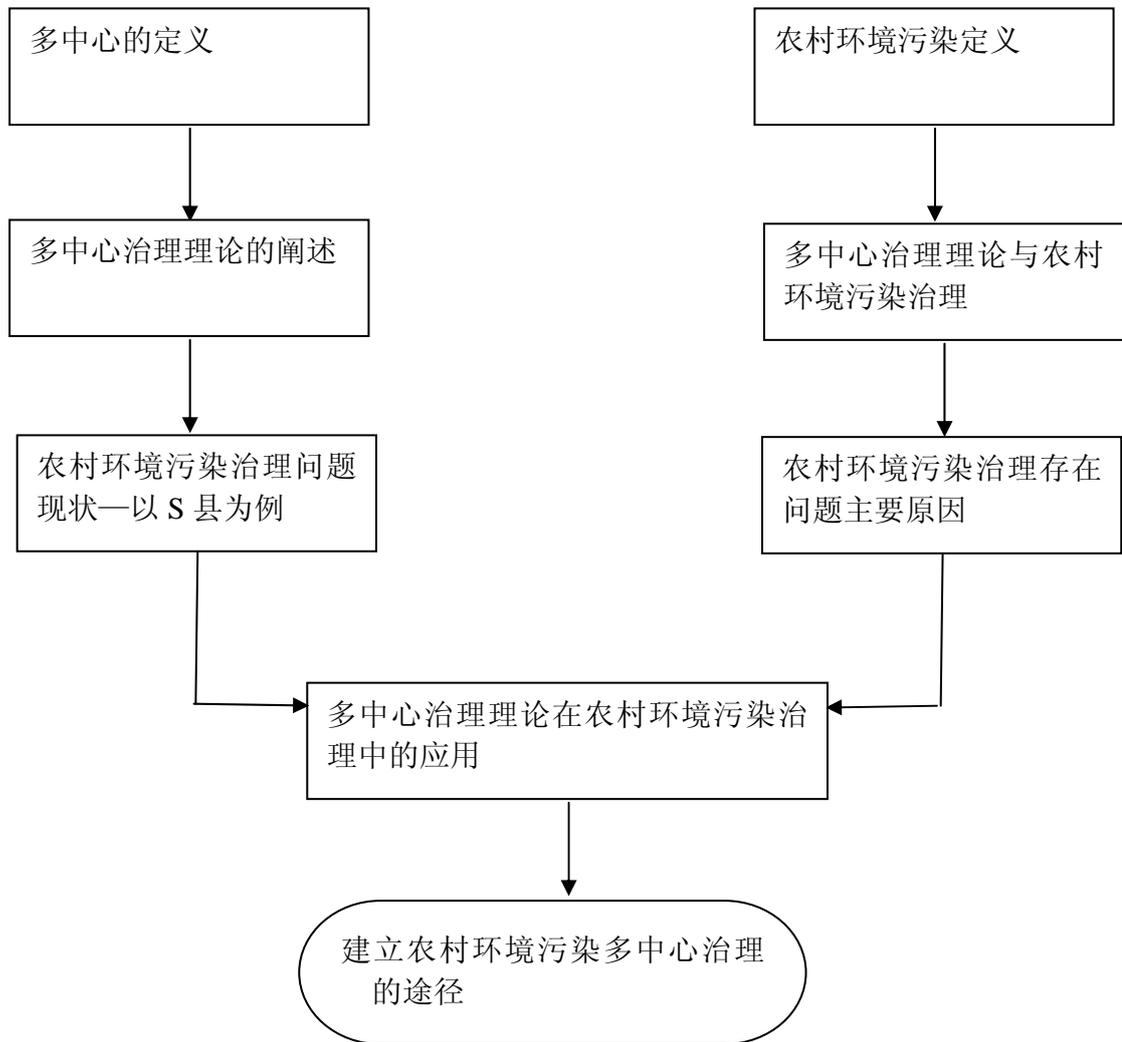
让他们乐于参与其中。其中政府、企业、农业、畜禽业、个体业、非营利组织、等每个主体都是多元供给体制中的重要组成部分，它们之间没有优劣之分，而是需要相互协调、合作的关系。

## 0.5 本文的基本框架

### 0.5.1 研究内容

本文结构是这样安排的，导论部分简要介绍本文的选题目的和意义、目前学界对农村环境污染治理的研究状况、本文的研究方法及创新点等。第一章简要介绍多中心和农村环境污染的概念，并阐述了多中心治理理论。从理论高度和现实的基础上对农村环境污染的多中心治理模式进行了可行性分析。第二章介绍了 S 县农村环境污染治理成效及其模式。第三章介绍了 S 县在农村环境污染治理中存在的问题，如政府职能定位不明晰、环境污染治理需求与资金投入矛盾加剧、垃圾回收以传统技术手段为主等问题。并从多中心治理视角下做出原因分析，指出政府未充分发挥其重要作用、市场机制运行不健全、农村环境污染治理中第三部门发展不成熟、农民的环境保护参与和主人翁意识薄弱等原因。第四章是本文的重点，具体介绍建立农村环境污染多中心治理的途径。结语部分指出本文所探讨的农村环境污染治理的多中心治理模式只是基于提高农村环境污染治理的效率和成果，并不意味着否认政府在农村环境污染治理中的核心地位。在农村环境污染的多中心治理模式中，政府的掌舵者的作用没有被替代和取消，在各个主体中仍居于主导地位，这一点不会改变。不过要真正实现这种多中心治理的运行模式，还有许多问题需要解决，但最关键的是调动各个参与环境污染治理主体的积极性——主体的参与动力问题，这还需要在今后工作和理论研究中不断探索，以期能找到更有效解决的方法。

## 0.5.2 主要结构



# 1 相关概念及理论概述

## 1.1 相关概念界定

### 1.1.1 多中心

“多中心”(Polycentrity)一词的最早提出者并非是奥斯特罗姆夫妇,而是迈克尔·博兰尼(Mi-chael Polany, i 1951)。作为“朝圣山学会”的代表人物,博兰尼引进“多中心”一词是为了证明自发秩序的合理性以及阐明社会管理可能性的限度。“多中心性”在博兰尼的文章中是“负重(六边形)框架上各顶点的相互移动”,这样的相互适应移动状态即形成了“多中心秩序”(polycentric order)。将若干要素排列为多中心的任务就叫多中心任务(polycentric task)。如果说博兰尼的“多中心”具有某种隐喻特色,与自发秩序是同义的,那么奥斯特罗姆的“多中心”则是强调参与者的互动过程和能动创立治理规则、治理形态。在多中心治理理论中自发秩序或自治只是基础,而不是治理的全部。埃莉诺·奥斯特罗姆在总结公共池塘资源治理经验中认为,治理如果仅仅停留在一个层次上(不管是否是自治),是不能持续成功的。因而,多中心理论是一套治理理论,包含了相应的分析单位、分析框架、经验研究方法等一系列知识。如果用思想和理论来分辨他们的话,可以称奥斯特罗姆的多中心为治理理论,称博兰尼的多中心为社会秩序思想。多中心是指多个权利中心和组织体制治理公共事物,提供公共服务,它涉及广泛的公共领域。

“多中心体制设计的关键因素是自发性”,“自发性的属性可以看作是多中心的额外的定义性特质”<sup>①</sup>。多中心治理以自发秩序为基础,强调治理的自主性,反对政府治理权力的垄断和扩张。“自发秩序或多中心秩序是这样的秩序,在其中许多因素的行为相互独立,但能够作相互调适,以在一般的规则体系中归置其相互关系。”<sup>②</sup>“多中心体制发展有序关系方面是‘自发的’,自我组织的倾向在若干不同的行为层次上就必然发生。”决策、监督以及制度的形成都必须从社群自治出发。外在权威作为外部条件发挥积极作用需要适应这些自治体制。

第一个优点在于多种选择、减少搭便车行为以及更合理的决策。“多中心治

<sup>①</sup>迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方经济[M]. 上海:海三联书店, 2000: 78

<sup>②</sup>迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方经济[M]. 上海:海三联书店, 2000: 76

理结构为公民提供机会组建许多个治理当局。”<sup>①</sup>由于多中心服务和治理体制存在，使得每个人能够同时在几个政府单位中保存着公民身份，获得有效服务。多中心要能够运行的一个必要条件就是独立的选举过程。“一个管辖单位的官员不能对其他管辖单位的官员行使上司权力，因此不能控制他们的职业发展。”如果存在着管辖权的争论，就通过“行政等级以外的法院或其他冲突解决论坛裁定”。如果存在着多个选择机会，公民就能够“用脚投票”或“用手投票”来享受类似“消费者权益”一样的更多的权利。多中心的第二个优点在于避免了公共产品或服务提供的不足或过量。多中心的第三个优点在于公共决策的民主性和有效性。

### 1.1.2 农村环境污染治理

所谓的农村环境是指以农村居民为中心，乡村区域范围内的各种天然的和经过改造的自然因素的总和。它是农村居民生活和发展的基本条件，本质上是村民与自然的相互依赖关系。农村环境问题是指出农村居民自身在从事农业生产过程中，以及在日常生活中所造成的破坏农村生态环境或者污染农村环境的现象，还包括在农村的工业企业在生产中由于不合格排放造成的河流、大气、土壤等污染。

随着经济的快速发展，在取得可喜的经济发展成果时，环境为此付出了巨大的代价。而且这不仅仅只存在于大城市中，这一现象正在向广大农村蔓延，有许多农村环境已经受到很严重的污染。如不及时治理，那么我国农村环境将会面临巨大的威胁。环境污染不是单方面的，由此可以引发多方面的问题。首先会对居住的村民身体健康带来严重的危害，甚至丧失生命。比如最近经常发生在农村的儿童重金属中毒事件，与水污染相关的传染性疾病等。其次，环境污染对农村的原始自然生态系统造成破坏，打破原来均衡的状态。此外，环境污染无论从长远的角度上看还是从近期来看，对经济的发展也是不利的。没有好的环境，从何能谈到好的资源、好的投资条件、好的劳动力来源？经过调查，我国农村环境污染的来源主要来自：农业的生产污染、畜禽业粪便的污染、农民的生活污染、农村的工业企业污染和城市的污染向农村转移等几个方面。另一方面就是，在经济未发展之前的轻微污染与现在各方面的快速污染相叠加，形成了环境污染恶化迅速，影响广泛。农村、农民、农业是决定我国真正成为经济发展大国的关键性因素，对社会发展，人民生活质量本质上的提高起着决定性的影响，所以，我们必须对已经存在的、正在发生的以及可以预见的对农村环境造成污染的各个方面的问题进行治理，以保护我们赖以生存的农村环境。

---

<sup>①</sup>迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方经济[M]. 上海: 海三联书店, 2000: 78

农村环境污染治理的方向：

第一，改善农业生产造成的环境污染和生态破坏。我国是个农业大国，但同时也是个人口大国，人均农业土地使用量却很少。在经济发展之初，为了解决粮食问题，农村出现了扩大农田、退林还耕等现象，粮食问题是解决了，但是许多年后的今天，当时对农业的不适当发展所造成的生态破坏问题突显，进而影响了农村环境。随着科技进步，农业生产也获得了长足的发展，粮食产量提高，满足了广大人民的需求，可是认真看来，农业生产的提高却是基于塑料薄膜、地膜、化肥农药等大量使用的缘故。

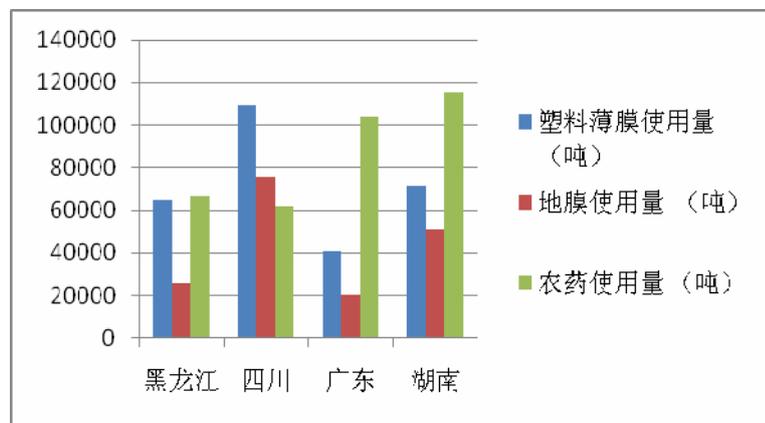


图 1-1 2009 年中国部分农产品大省的地膜农药使用情况图

资料来源：国家农业部

以上是中国具有代表性的农业生产省份，可见在地膜和农药上的年使用量是相当大的，有学者指出：中国的农药使用量是世界平均使用量的 2.5-5 倍<sup>①</sup>，而且我国的年使用量还在不断的增长。这些化学物品在提高产量的之余，却对土地造成了化学污染，在经由灌溉污染水源，进而污染着整个农村环境。

第二，改善不规范的畜禽养殖所造成的畜禽粪便对农村环境的污染。农村致富最有效的、最普遍的途径是发展副业—畜禽养殖，其中，基本上都是分散的、自己经营的养殖户，配套设施差，缺乏相应的粪便处理和利用措施，大量的畜禽粪便被随意堆放、或直接排入就近河流中，不但影响了农村的整体面貌，而且畜禽粪便中的细菌通过水体、大气传播，造成大面积的环境污染<sup>②</sup>。即使在有些地

<sup>①</sup>中华人民共和国环境保护部. 中国环境状况公报(2008 年) [EB/OL]

<sup>②</sup>褚大健. 管理城市发展：探讨可持续发展的城市管理模式[M]. 上海：同济大学出版社，2009：56

区实行限养区、禁养区，但是这并没有从根本上解决对环境的污染，还是同样的没有相应的配套设施，没有实现有效的废物利用。

第三，改善农民的生活污染对农村环境的污染。农民的生活污染包括农民生活垃圾和生活污水污染。我国 70%的人口住在农村地区，大量的人口必然对日常的生活用品存在需求，那么就会有废弃的塑料包装、食物垃圾、电子垃圾等和生活污水的排放，由于农村长期以来都没有建立良好的卫生管理，经常是垃圾随处扔弃，污水随意排放。久置的生活垃圾汇同生活污水对农村环境造成不可小视的污染。

第四，改善农村的工业对农村环境的污染。在全国大力发展工业化的大形势下，许多中小乡镇企业发展起来，由于它们的投入成本低，相关设备不完善，导致了技术含量低、耗能量大、效益差、污染高。许多乡村政府为了快速的发展当地的经济，将环境污染治理问题放置一旁，致使工业生产的污染排放量越来越多，却没有有效的治理措施，工业污染是各种污染源中危害最大的一个，尤其是一些特殊行业的污染物需要特殊处理，但是，在农村对工业污染排放有效的治理还没有建立，这一高危污染正在破坏着农村环境，影响着村民的身体健康。

第五，防止城市的污染向农村转移，对农村环境造成污染。城市人口密度大、发展快，每天都会产生大量的垃圾，因不能承载其负荷或是不愿投入成本，就将垃圾向农村转移。可能在转移垃圾的时候会向农村给一定的处置费用，但是对垃圾的处置成本远远不止这些，垃圾的堆放对农村环境污染是无法估量的。

第六，加强基层政府对环境污染治理的重视，提高农村居民环保意识。近年来，政府对环境保护的投入逐年增加，但是环境保护是一项涉及范围广、持续时间长、见效慢的长期的工程，在经济、政治、文化等各方面都要快速发展的时期，政府对环境的投入虽然是不断增长但是仍旧不能满足实际的需要的。尤其是，当前经济增长情况还是对地方政府进行考核的主要指标，面对经济增长和环保，地方政府往往会为了政绩而选择追逐经济增长而对环境问题暂时搁置。另外，民众对环境保护认识的程度也是制约环境保护工作正常进行的重要因素。在我国，总体上来讲，国民对环境保护的意识、对环境科学知识的知晓度不够高。

## 1.2 多中心治理理论

在公共物品供给刚刚形成的初级阶段，政府是作为公共物品供给的唯一供给者。在20世纪70年代以后，这一唯一供给者的定位开始有了变化。主要是因为由“滞胀”引发的严重的经济危机，使人们注意到了政府失灵问题，学者和公众开

始讨论并寻找解决公共产品供给领域存在的低效问题,同时这也成为政府管理改革目标的主要任务<sup>①</sup>。80年代,新公共管理理论的兴起,这个理论的主要目标就是变革公共服务和公共产品的供给结构和方式。在新公共管理理论诸多流派中,具有代表性的就是由美国学者奥斯特罗姆提出的多中心治理理论。

### 1.2.1 多中心治理理论的提出

以前的学者在公共事务的治理问题中主要有两个倾向:一个是过分的依赖市场来解决各种问题;另一种是高度的主张依靠具有强权的中央集权来处理问题。经过时间考验和事实证明,以上的这两种解决问题的办法都存在着严重的缺陷。单独的依靠市场来解决公共管理问题会出现“市场失灵”这一现象;而仅仅依靠强权的中央集权又会出现“滞胀”现象,从而出现了“政府失灵”。在面对公共事务治理时,无论两者中的哪个主张都无法避免搭便车、规避责任和机会主义的问题,这就让中央集权和市场陷入了一种困境中。针对以上传统的单中心治道,美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆教授提出了多中心治理理论,它强调治理的自主性,主张运用另一只“看不见的手”,自主组织和自主治理,来解决公共事务治理中市场和政府面临的困境。该理论打破了传统的单中心思维定势—政府或市场是解决公共事务唯一的提供者,开发了自主组织和治理公共事物的制度理论,在对国家理论和企业理论的深入研究,吸取二者对解决公共选择中存在问题的精华之处,形成和发展了集体行动理论,为了可持续地利用公共事物、避免公共事物的退化、保护公共事物、增进人类的福利提供了自主治理的制度基础。社区服务的多中心秩序应由市场,国家和社会三方来共同形成,而不能由政府包办。

### 1.2.2 多中心治理理论的内容

在多中心治理理论模式中存在着主体的多中心和权利的多中心。<sup>②</sup>也就是说,在多中心自主治理的基础上,政府、社会、市场三者相互之间形成自愿协作机制,政府的主要任务就是通过宏观上的调控,制定相应政策,以此来支持有能力的群体进行自主治理。多中心治理理论在解决政府与市场、公共部门与私人部门等方面的关系上,强调各主体之间应该采取适合自己特点的、能发挥优势的方式来共同管理公共事物,共同承担公共责任,建立起具有相互依赖、互相协商与合作关系的多元主体、公共产品供给结构的多元化、供给结构的之间互动关系、公共物品供给方式和规则的多元化。

<sup>①</sup>埃莉诺·奥斯特罗姆. 制度激励与可持续发展[M]. 上海:海三联书店, 2000: 204

<sup>②</sup>文森特·奥斯特罗姆, 帕克斯, 惠特克. 公共服务的制度构建[M]. 上海:上海三联书店, 2000: 110-113

第一，多中心治理中政府的角色。在多中心治理中，政府的角色与以往发生了变化。对于公共物品的实际存在需要消费者、生产者和连接二者的中介者，传统上的政府是同时扮演了生产者和中介者，而消费者就是公众，就是说政府是公共物品的唯一提供者和生产者。奥斯特罗姆教授提出的多中心治理中，在公共物品的生产过程中，消费者、生产者和连接消费者与生产者的中介者是由不同的主体来承担的<sup>①</sup>，而且政府的角色、责任也发生了变化，不再是从头到尾的参与公共物品的被需求到被消费的整个过程，而是站在宏观的角度，从整个社会最优和统筹上，制定出宏观框架和参与者的行为规则，通过多种政策将部分的生产任务委托给其他有能力的自治主体，自己则更多的从事中介者的角色，在宏观政策管理的基础上，配合以经济手段、法律手段、道德教育手段、文化手段等为公共物品的提供和公共事物的处理提供依据和便利，以实现更好的公共服务。

第二，多中心治理中的市场角色。多中心治理理论，并没有排除市场这个主体，相反在明确了政府的宏观决策角色后，积极肯定了市场在公共物品和公共服务方面的重要作用——即公共物品的市场机制。有市场就会有竞争，竞争会带来进步、创新提高效率。传统的公共物品的提供者只有政府，现在将市场机制引入其中，提供者发生了变化而且不在唯一，在这种有竞争性的压力下，为了自己的产品能更好的服务公民，追求自己的利益，就会协调公共物品生产等相关的问题，从而形成较优趋向与社会总体福利的增进相同，并提高了公共领域的效率。总之，在多中心治理中，是鼓励发展竞争与开放的市场，而且市场思路用于重新审视公共物品的供给具有重要意义。

第三，多中心治理中的社群角色。多中心治理理论中最突出之处是自主治理的提出。自主治理明确了个人或者社群在公共服务生产者之间地位，具有某种意愿的个人组成群体，自己解决自己的问题。社群明确自己的目标，为了实现这一目标，可以通过与某个合适的组织协商订立契约以期得到服务；也可以把一些特殊问题交给具有强制性、公共性的政府单位；还可以与市场相联系，通过市场的竞争机制来完成社群组织的目标。社群组织的作用是巨大的，积极的。奥斯特罗姆同时给出了这样的一个前提：消费者的积极介入是高质量物品或者服务生产的必要投入。<sup>②</sup> 社群组织要突破传统的思维定势——在政治权威允许下行动，而应该积极的活动起来，为了自己的合理权益，去争取自己所希望得到的公共物品和服务。奥斯特罗姆教授认为，社群的和平与安全既是专业警察努力的结果，也是

<sup>①</sup>E·奥斯特罗姆. 制度激励和可持续发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 341

<sup>②</sup>迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方经济[M]. 上海: 海三联书店, 2000: 78

公民努力的结果，必须要有双方的共同努力，而后者是我们常常忽略的。社群与政府、市场的协作生产将更有助于公共服务质量的提高。

### 1.2.3 多中心治理理论对农村环境污染治理问题研究的借鉴意义

多中心治理理论对农村环境污染治理问题的重大意义就在于提供一种新的制度安排，而在这种制度中政府不是公共产品的唯一供给者，在它之外还存在其它成功和高效的公共产品的供给主体，如市场、非营利组织和公民等。<sup>①</sup>它们在遵守宏观的总体的规则约束下，以多种不同的形式共同行使主体的权力。多中心治理理论认为在公共产品供给过程中不存在唯一的供给主体，强调公共产品供给主体多元化。

基于多中心治理理论的独特之处，立足于我国农村环境实际存在的问题，我们应该借鉴多中心的思想，创新出符合我国国情的农村环境污染治理的可行性思路。

第一，在农村环境污染治理中政府的角色。在这一过程中，政府要发挥其主导性作用。政府应该制定总体的宏观框架和有关参与者的行为规则，鼓励各个参与主体在规则内发挥自己的能力，为实现农村环境污染治理取得良好的效果做出努力。在政府发挥主导性作用的同时，也应该多充当中介者的角色，将企业、农业、畜禽业与环境双方建立互相的协调，走可持续发展、环境友好型的农村经济模式。在实施的过程中，政府也可以运用经济、法律、政策等多种强制性手段和引导性手段，为农村环境污染治理提供依据和便利。

第二，在农村环境污染治理中市场的角色。一些基本的公共设施和公共投入还是应该由政府出资，如购进环保设备、加大环境监管力度、投入环境污染治理的人力等。除此之外，就是要充分发挥市场机制在环境污染治理中不可替代的作用。将市场机制引入到环境污染治理中，可以明确资源的产权，发放企业排污许可证、征收环境税、对达标企业给政策上的优惠或是一定的补贴，还可以通过市场的需求导向，将绿色产品、绿色生产的理念普及到广大的消费者中，而消费者本身就是环境的直接受益人，这样就能更好的监督环境，治理环境污染。通过将环境污染治理的动力与企业的效益挂钩，让市场引导企业去保护环境、治理环境，这才是长久有效之法。

第三，在农村环境污染治理中社群的角色。“第三部门”是由为了某种利益而又有能力的诸多个人形成的，所以社群的目标明确，同时在向整个农村体系提

<sup>①</sup>朱国云. 多中心治理与多元供给——对新农村建设中公共物品供给的思考[M]. 北京:中国劳动社会出版社, 2007: 106

供公共服务和公共产品方面有自己独特的优势，如贴近基层。所以要发挥社群组织的自主治理，积极的参与到环境污染治理中去，与政府和市场、公共部门与私人部门之间相互配合，发挥彼此的独特优势，在作为环境污染治理参与者的同时，也充当有力监督者的角色。

## 2 S 县农村环境污染治理现状

### 2.1 S 县概况

S 县的自然资源、人口结构、经济发展等情况在中国广大中农村具有普遍代表性。S 县辖区面积 2825 平方公里，设 21 个乡镇，总人口 98 万。主要农作物有水稻、玉米等。油料作物以大豆闻名，经济作物以烟草为主。地下矿产资源有金、镍、铝、铜、锌、煤、大理石、石灰石、建筑石料等 20 余种。其中大理石储量 9.1 亿立方米。“黑白花”闪长岩是不可多得的饰面石材。沙金为本市主要矿产之一，储量较大。现有产业企业 15 个门类，主要有采矿、机械、农机、化肥、水泥、纺织、酿酒、榨油、印刷、食物、造纸骨胶等。可以说 S 县是一个自然资源丰富、土地广袤、人口居多的潜力的县城。随着中国整体经济的蓬勃发展，S 县在向城镇化迈进的过程中，经济发展方面取得了巨大的进步，人民生活水平有了显著的提高，基础设施得到改善，但是在发展的同时也随之而来的给整个农村环境带来了严重污染。

### 2.2 S 县农村环境污染治理现状

S 县以前村道清扫不及时，生活垃圾随意堆放且时间过长，尤其是在夏季，恶臭满天；没有完善的地下排水设施，生活污水不能及时疏通，时常外溢，给村民出行和生活带来诸多不便；S 县其中有 6 个村是畜禽业示范村，主要的经济来源是畜禽的饲养。但都是以分散户的形式存在，只注重眼前的经济利益，对畜禽的粪便处理没有意识，通常是就近堆放或者是排放到就近的河流中；乡镇企业由于资金少、技术含量低等原因，对产生中产生的废水、废渣、废气未经过净化处理直接向外排放，其中严重的几个工厂在路人经过的时候要掩面而过；农业生产中为了提高产量，大量使用农药化肥等化学药品，残留的农药通过风、水等传播到其他地方，导致许多树木花草枯萎；这些环境污染问题村民和政府一直在呼吁解决，政府每年都投入不少资金去治理，但效果依然不明显，往往是重大活动集中整治，时间一长，又恢复原样。

在 2006 年初两会上，明确提出了建设社会主义新农村——生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主，其中农村环境污染治理问题作为重点问题明确提出。农村环境污染治理是决定农业及农村是否能可持续发展的关键条件，然而，目前农村环境污染治理现状不容乐观，农业生产环境污染严重、生态环境

退化加剧，农村生活垃圾和生活污水没有得到无害化处理，如何搞好农业环境保护工作，如何防治农业环境污染、逐步改善农村环境成为今后农村工作的重点。

在这个方针政策的指导下，S县也积极的对农村环境污染进行了治理，取得了一些成效。加大个环卫办的人力，对非垃圾点进行清理和消毒，明确片区责任人，实行责任制；对地下排水管道修葺，使生活污水及时排除；对乡镇企业进行定期检查，对污染排放不达标企业限期整改；各村委会之间轮流监督环境污染治理情况。通过上下的共同努力，S县的农村环境污染得到有效的控制和改善。

## 3 S 县农村环境污染治理存在的问题及原因

### 3.1 S 县农村环境污染治理存在的问题

#### 3.1.1 政府职能定位不清晰

S 县在农村环境污染治理中采取绝对领导的方式，贯穿治理的各个环节。农村环境污染来源统计、农村生态破坏程度、企业污染排污标准制定、环境监督、环境治理程序等 S 县政府都主抓其工作，导致了环境治理效率低下，政策执行不到位等现象。如政府将工作分配给环保部门、农业部门和水利部门，他们之间是并列的，在职能上都大致的分为两个方向：一是具体工作的执行，如环保部门负责环境污染调查、考核和整治工作；水利部门除了兴修水利设施等工作外还要检测水源的污染指数，确保水源的无污染性；农业部门除了主抓农业生产和指导外还要对相关的水源灌溉、周围空气粉尘、土壤等污染指数进行检测。二是对工作执行成果的监督和考评。环保部门、农业部门和水利部门三个部门都有明确的环境污染治理工作，而且他们之间的部分工作是交叉的，这就出现了为了考评合格，部门之间大亮绿灯的情况，同时考评的结果又是以各个部门的考察结果为主。通过以上职能分析我们可以看出 S 县农村环境污染治理中政府的职能定位不明晰，各部门同时具有执行和考核的职能，部门之间存在“灰色考评”现象，导致了农村环境污染治理工作的职责不清，政出多门，相互交叉，监督无效，使得治理的效率始终不能提高，出现“一直治理，一直未改善”的现象。

在农村环境污染治理过程中，S 县以政府为主体单一的管理者和服务者的模式没有发生大的改变，农村环境污染治理标准和方式和基础设施建设基本上是由政府集中规划、建设、管理、监督，导致责权利不清晰，责任相互推诿，管理成本较高，环境污染治理工作的质量低，使得投入产出效益不佳，农村环境污染治理工作和基础设施投资缺乏监管、约束机制。造成这种现象的最主要原因就是政府即担当了农村环境污染治理的执行人又成为了农村环境污染治理的工作的监督者，但二者无法两全。

#### 3.1.2 环境污染治理需求与资金投入矛盾加剧

S 县农村环境污染治理部门属于公用事业单位性质，在办公经费上是财政差额拨款，其经费投入来源主要有以下几个方面：一是设施、设备建设与配置由财政统一承担，包括环境污染检测设备、污染物净化设备、相关检测药品和工具等；二是财政部门按照正式人员数拨付公用经费，其中包括人员的工资、污染治

理工作作业费、设备管理养护费、公务费等；三是自收部门，主要是环境污染治理部门依据有偿服务费的相关规定，实行环境污染治理有偿服务收费制度。另外，对违规部门按照相关的处罚条例收取的罚款，所有的费用全部用于补足环境污染治理工作经费的不足。

这种投入机制在计划经济时期和改革开放之初，基本上能够保证环境污染治理工作的进行的。但随着 S 县开展农村经济建设，畜禽养殖数量增多、农田地膜使用量增幅大、企业加大生产量，特别是 1995 年后 S 县开展了 8 个示范村，加大经济发展力度，出现了乡镇企业快速发展、人口大量聚集、畜禽养殖规模扩大和户数增多，同时其它邻村也开始效仿发展，使得 1995-2009 年这 14 年间农村环境污染物排放量每年以 1-2 倍的速度增加。

从 S 县实际情况和发展趋势来看，人口 2009 年为 98 万人，乡镇企业数量为 96 个，畜禽养殖户（规模的和非规模的）为 3.5 万户，根据预测，到 2020 年人口为 130 万人左右，乡镇企业数量约为 150 个，畜禽养殖户约为 8 万户。人口的增加带来生活垃圾和生活污水的增加，乡镇企业和畜禽养殖的增加带来工业污染排放物和粪便处理量的增加，这为农村环境污染治理提出了一个难题。S 县环境部门通过一定方法的计算对 21 个村未来若干年的垃圾和污染物产量进行了预测：

表 3-1 年均垃圾和污染物产量预测表

项目	2007 年	2009 年	2015 年	2020 年
人均生活垃圾产量（吨/年）	0.29	0.34	0.38	0.42
乡镇企业污染物排放量（吨/年）	68	100	157	301
畜禽养殖粪便处置量（吨/年）	6.8	11.2	16.3	21.4

资料来源：S 县农村环境污染治理专业规划

目前资金主要是来源于政府投入和乡镇企业自身投入。与此同时，农村的其他公共资金投入需求也在加大，虽然政府财政支出每年也在不断的增加，但是分配到环境污染治理中的却还是没有缓解资金和环境污染治理的矛盾；大部分的乡

镇企业还未形成规模，本来自身运作的资金就不充足，就更没有能力拿出资金对环境污染进行治理；农民的收入主要来自农产品，但市场上的农产品价格普遍偏低，而其它物价却在上涨，这样农民的收入实际上是在减少，这就束缚了农民自身对环境污染治理资金的投入。无论是近期还是远期来看，农村环境污染治理资金的投入是巨大的，仅仅依靠政府承担全部，财政的压力是巨大的，需要另寻他法。

### 3.1.3 对污染物的处理手段不科学

S县的人口数量逐年增加，新的乡镇企业不断发展，又增加两个村的畜禽养殖示范工程。生活垃圾量、工业垃圾量、畜禽粪便量、农业垃圾量等污染物正在迅速的增加。但是S县对垃圾等污染物回收仍以传统的技术手段为主。在垃圾处理之前，没有按照垃圾处理方式的不同将垃圾进行分类；没有对环境污染危害大的垃圾进行专业的处理，而是直接进行掩埋；对可以循环利用的废物，其中像畜禽的粪便、农业的秸秆、塑料、织物、纸张、玻璃、金属等，可以发展沼气工程和再利用的废物进行回收。若按以上方法分类，S县各类的垃圾数量占总量的比例如图：

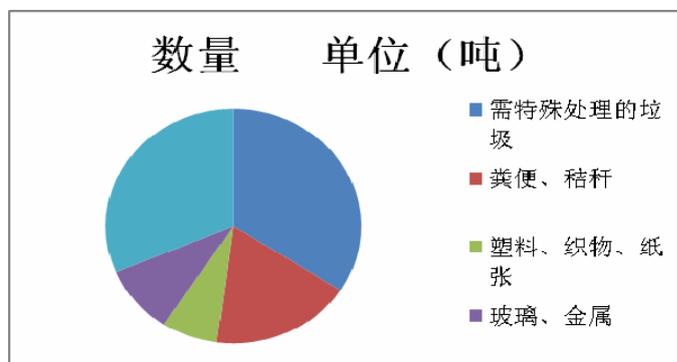


图 3-1 2009 年 S 县各种类垃圾数量占总量的比例

资料来源：S 县政府工作网

从图中可以看出，可以回收利用的和经过简单加工的可以变为有用物质的垃圾占总数的的大约三分之一。这样算来，即可以减轻垃圾处理的作业量，还可以节约大量能源。但是 S 县目前仍然是采用传统的垃圾处理手段—垃圾掩埋，大量的垃圾渗液无法处理，即污染环境又浪费了宝贵的土地资源，难以使垃圾处理达到减量化、资源化、无害化。

## 3.2 多中心治理视角下的原因分析

### 3.2.1 政府未充分发挥其重要作用

在农村环境污染治理中，S县一直采取政府统包统揽的方式。这样做确实能集中一定的人力、物力、财力开展工作。但是在这个过程中，政府承担了许多不应该由其承担的责任，在给自己增加了大量的工作之外，还降低了环境污染治理的效率。政府在环境污染治理的过程中，身兼数职——环境治理政策的制定者、执行者、监督者、相关基础公共设施的生产者、提供者，这样不能充分发挥政府的作用，政府在环境污染治理中应起到的作用是在宏观上制定治理政策如治理标准、相应的奖励和处罚措施等，去引导企业、农业主动向环境污染治理靠拢；去引导第三部门积极参与到环境污染治理中去；宣传环境保护意识，让农民从思想意识上去接受环境污染治理，唤起公众治理环境污染的欲望；政府还应该将市场机制运用到环境污染治理中来，通过市场，将环境污染治理以消费需求的方式反映给企业、农业、畜禽业，如市场中在提倡“绿色产品、有机生产、绿色消费”，政府可以给予绿色生产企业、农业、畜禽业一定的优惠政策、减免税等，宣传这样才能最有效的对环境污染进行治理。所以，在农村环境污染治理中，政府首先要明确自己的角色，充当整体上的统筹者、政策上的引导者，改变对管理者、执行者等多种角色的扮演者和权力高度集中、垄断治理等。同时政府可以在经济上、法律上、宣传上给予环境污染治理一些辅助性的支持和便利。

### 3.2.2 市场机制运行不健全

长期以来，无论是在计划经济国家还是在市场经济国家，农村环境污染治理被认为是政府的职责，应当由政府投资，政府建设和政府管制，是标准的公共事业，并带有公益性。这样做的理由是因为农村环境污染治理是一项需要长期投入、收益低、见效慢的工作，私人部门怕有损个人利益而不愿意承担这样责任，所以通常都是由政府将其作为公共事业来做。从根本上来说，政府投资，政府建设和政府管制都源于国家的财政收入，它的公共性决定了其资金供给很大程度上要依靠政府、社会的无偿投入。<sup>①</sup>但是，在政府强调主导性时却过少的考虑要调动市场机制的积极性。由此，给地方政府财政上带来压力，也给农业、畜禽业、乡镇企业发展带来压力，致使环境污染治理难见成效。因此，有必要在政府发挥主导性作用的前提下，将市场机制运用到农村环境污染治理中来，开拓环境污染治理的多种融资渠道，如联合金融机构、吸收社会闲散资金等融资。将治理中引

入竞争提高效率，并运用市场机制来监督农村环境污染治理的主体、权力的实行等。只有这样，农村环境污染治理中才能展现出生机勃勃、创新的一面。

### 3.2.3 农村环境污染治理中的第三部门发展不成熟

从目前的实际情况来看，农村环境污染治理的主体是政府，对于导致环境污染的企业、农业、畜禽等来说，从利润的角度来看，没有直接促使它们治理环境污染的动力。同时，它们也很少参与政府的农村环境污染治理体系的运作。而后者是一个很重要的因素，也正是目前我们所缺少的第三部门发展的原因。在农村，很少有环境保护协会、农业生产协会等社群组织，它们的存在会对环境污染治理产生积极的影响，通过它们的努力，可以获得更广泛的支持和帮助。

农村环境污染治理中，资金的不到位是一个严重的制约瓶颈，能解决这个瓶颈的最有效方法就是社会融资：包括金融融资、社会组织慈善捐助、个人捐赠等。而社会融资需要有一个非政府的社群组织去完成、去呼吁。我们可以看到当农村发生自然灾害时有来自社会各方的资金捐赠，但是当我们农村的环境污染已经到了相当严重的时候，却没有得到社会的帮助，就是因为社会对此不了解，需要第三部门去积极宣传和联系。另外，第三部门也没有发挥对环境污染治理的监督作用。没有公众的监督，政府和市场的污染治理工作效率就会在一定程度上减慢甚至造成巨大的损失。第三部门应充分实行公民的权力，对关系自己切身利益的环境问题时刻关注，监督环境污染治理的每个环节。

### 3.2.4 农民的环境保护参与和主人翁意识薄弱

环境污染治理最有效的参与者是农民，直接受益者也是农民，因此农民自身素质的高低，环境保护意识是否普及对于农村的环境污染治理是十分重要的因素，它在一定程度上影响和制约着环境污染治理的效果。随着经济的发展，教育水平的不断提升，农民的环保意识有了一定的提高，但只是在涉及自身利益的情况下才会有所顾虑，而真正发自内心去维护的农民并不多。

农村政府近年来逐步将环境污染治理信息进行公开化，并起到了一定的作用，但整体上权利、义务还是脱节的，还是存在着问题，当环境污染确实发生并已经影响自身利益了才找政府和相关部门进行治理，去维护自己合法合理的拥有良好环境的权利。农民对自己应有的责任、权利、利益认识很薄弱，大多数情况下只顾自己的眼前利益而忽视了公共利益，为了暂时满足自己的私人利益，而把别人的利益、社会的利益抛掷脑后。其实不难发现绝大多数环境污染问题都是人为造成的。我们还没有发展到真正的公民社会，自主治理在农村环境污染治理中

也是刚刚起步，与此同时政府不能充分调动全体农民监督的积极性，位于实际生活最基层的农民、最直接的受益者和影响者没能真正参与到环境污染治理过程中去。以至于最真实的信息无法第一时间得到反馈，再加上政府运作中效率低、市场机制中存在不利的影响，最终导致农民缺乏参与环境污染治理的积极性和主动性，使农民失去了参与的意识，也失去了治理环境污染的意识

## 4 建立农村环境污染治理多中心的途径

### 4.1 转换政府在防治农村环境污染中的角色定位

政府在农村环境污染治理中是主导性的角色，从宏观上进行掌控全局，制定环境污染治理的政策体系，而不是全部承担、任何事情都要政府亲自去做。<sup>①</sup>政府可以向企业学习先进的管理方法、手段和技术，在结合自身部门的实际特点、情况，找到一种能够解决实际问题、提高效率的先进方法和手段，并将其应用到环境污染治理中去；政府要学会将自己处理不好的而通过市场机制能够很好解决的责任和权力进行让渡，而政府只需要做的就是对市场进行管理，制定相关的法律来规范环境污染治理体制中的市场机制。另外还应该加强农村环境污染的综合管理工作，做好村庄发展规划，走可持续发展之路。总之，政府要实现由传统的全能型、管制型角色转向有限型、有效型的角色转变。

#### 4.1.1 重塑农村环境污染政策体系

为了能更好的对农村环境污染进行治理，政府必须重新塑造农村环境污染政策体系，但是要结合现代农村中的实际情况、市场机制的影响和整个的生产过程。主要考虑的方面有：①要集中主要力量解决污染环境的主要问题。由于对农村环境产生污染的各方面问题很多，不能在短时间内全部解决完、解决好，所以需要根据资金的充足情况、对环境污染影响的程度、解决问题的难易程度及现实条件等方面进行权衡，列举出哪些因素应优先考虑，按照这个标准，对目前存在的需进行环境污染治理的问题排出顺序，对于排在前面的问题就集中人力、物力、财力优先解决，但是并不是意味着排在后面的污染环境的问题可以不处理，而是在条件允许下一定处理。②增加对经济手段的运用。在政府固定的思维模式里更多的是使用命令控制型政策手段，这种手段在处理问题时具有极强的强制性，但凡事都需要刚柔互补，对经济手段的运用正是源于这个道理。经济手段是一种间接的、柔性的方法，如果在农村环境污染治理中，让这两种类型的政策手段相结合、协同作用，一定能够对环境污染治理产生质的效果。③进行全过程管理。现行的环境污染治理只是针对个别的环节、个别的对象，没有将环境污染治理的范围扩大到生产的整个过程。<sup>②</sup>如企业生产产品的同时给环境带来了污染，但是却是因为有消费需求造成的，所以不光要对产生环境污染的生产企业收取排污费、制定排污指标，还要对消费该产品的消费者征收一部分的环境污染费、使用费并

<sup>①</sup>李彩宜. 农村环境污染的成因及防治对策[J]. 农业环境与发展, 2006 (4): 54 - 55.

<sup>②</sup>冯之浚. 循环经济导论[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 234-235

规定每个消费者最多的购买标准，这样就从需求、生产、消费、再生产等全方面的进行管理。

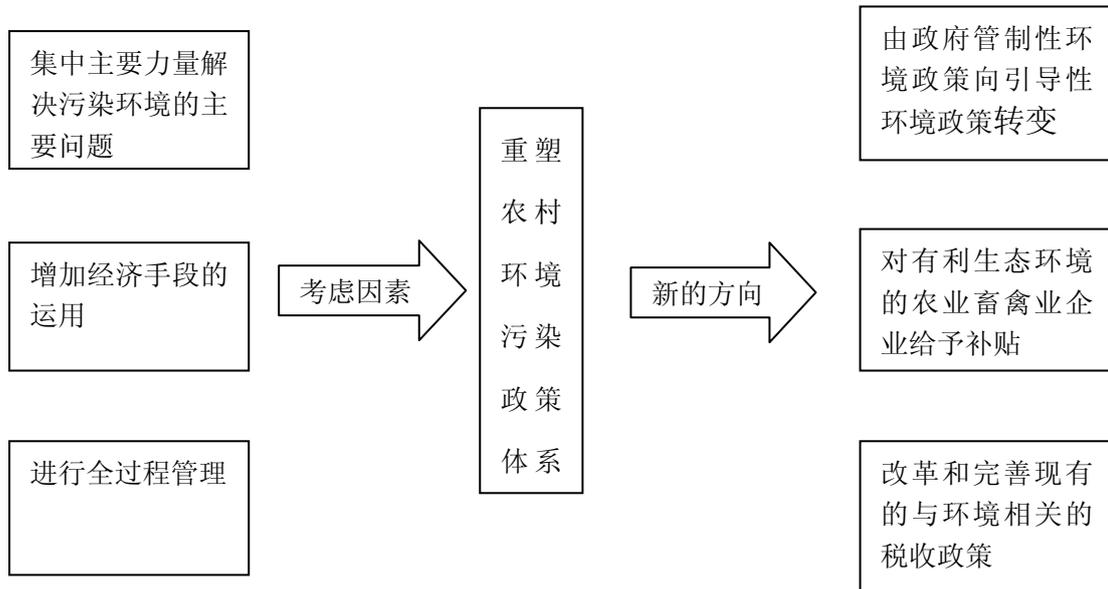


图 4-1 政府重塑农村环境污染政策体系图

在综合考虑了以上三个方面的因素，为了使农村环境污染得到有效治理，实现农村可持续发展，同时还要到考虑不断变化的外部环境，政府需要对农村环境污染政策体系进行重塑，具体而言，农村环境政策体系有几个新的方向：①由政府管制性环境政策向引导性环境政策转变；②对有利于生态环境的农业、畜禽业、企业给予补贴；③改革和完善现有的与环境相关的税收政策。

#### 4.1.2 加强政府对农村环境污染的综合管理

为了让农村环境污染得到根本性的治理，政府要调动一切可以利用的力量，考虑各种综合因素，进行农村环境污染的综合管理，主要分为几个方向：①在保证农村经济发展的前提下，对环境污染进行治理。经济与环境本身并不是一对矛盾体，随着经济而来的环境污染问题是因为我们不科学的方法和贪婪造成的。相反，在一定的模式下，二者还能够相互促进，共同发展，这就要求政府应该从宏观和长远的角度发展经济，并对农村环境污染进行治理；②将对环境考核运用在领导干部政绩考核中并落到实处<sup>①</sup>。政府机关中存在一些这样的领导干部，为了在当政期间发展经济表现政绩，就片面的追求经济发展，对环境污染治理不重视，同时还存在地方环境污染考评部门隶属地方政府，导致对环境考评不真实报告，

<sup>①</sup>石洪斌. 农村公共物品供给研究[M]. 北京: 科学出版社, 2009 (新农村建设丛书)

因此，我们必须改变只注重经济政绩、不注重环境效益的干部考核任免机制，把环境考核与领导干部的全面政绩考核挂钩并加大比重，制定具体的指标，严格执行。③加大对环境污染治理的宣传，并制定村规民约，发展村民自治，互相监督。这个工作可以先在个别乡镇执行，也就是建立示范点，在取得成功经验后在推向更大的范围。④完善和加强政府的宏观调控。

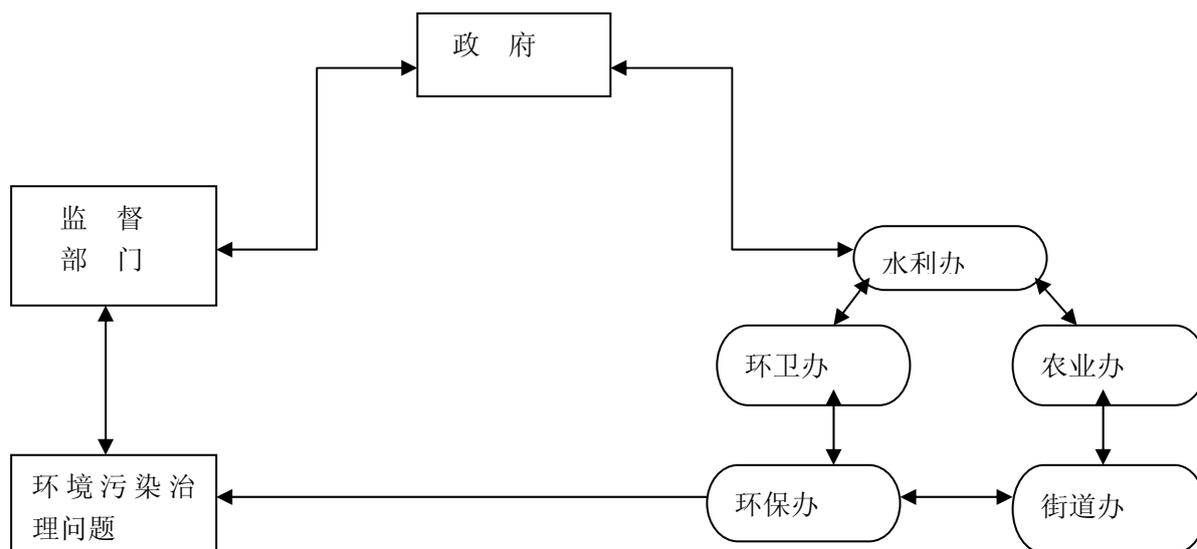


图 4-1 政府在农村环境污染治理中各部门的流程图

如上图所示，政府可以将环境污染治理的执行和监督赋予两个不同的部门，二者没有利益上的联系，这样政府从宏观上对环境污染治理问题能更好的把握，有效的开展治理工作，同时又提高了环境污染治理工作的效率。

另一方面，建立与市场经济发展相适应的农村环境污染治理体制，政府引导市场进入农村环境污染治理，同时制定法律、规章制度、奖惩措施从宏观上配合市场。

#### 4.1.3 组织搞好村庄规划和治理

农村的居住环境受到污染普遍较差的现象越来越严重，这就要求政府要组织搞好村庄规划和治理，因为农村环境污染治理问题关系着整个国家的长治久安和社会稳定团结，必须将其作为一项长期的任务来执行。首先，地方政府在制定村庄规划时，要考虑到资源、生态景观等因素，确定未来大约 20 年内的整体村庄布局。其次，确定村庄整治内容和整治规划<sup>①</sup>。考虑到当前村庄中存在的环

<sup>①</sup>程样国，韩艺. 国际新公共管理浪潮与行政改革[M]. 北京：人民出版社，2006：256

污染问题，还要充分考虑后续中存在的隐患，确定村庄整治所需的资金、公共基础设施投入和制定政策规范、管理制度，做好整治规划工作，在改善农村环境污染的同时还要突出乡村特色和可持续发展。再次，加强各村部门之间的经常性沟通协调。在统一部署下，从农村环境污染治理工作的大局出发，提高工作效率，共同承担规范村庄治理和保护农村环境使农民的利益不受到损害。

## 4.2 发挥市场机制在农村环境污染中的支持作用

将市场机制应用到农村环境污染治理中，会弥补政府单独治理环境污染时的诸多不便之处。市场中存在着竞争性，要想脱颖而出，就必须有真实力，这样会提高农村环境污染治理的效率。另外市场具有灵活性和多样性，可以将环境污染治理的形式进行转化，化被动为主动。所以市场机制的引入有利于农村环境污染的治理，我们可以通过市场从以下三个方面做起。

### 4.2.1 增强乡镇企业的社会责任感

乡镇企业排放的污染物是农村环境污染的主要来源之一，如果它们能够明确知道在生产中还有很大的社会责任的话，就会有意识的保护环境，参与到环境污染治理中来。在培养和增强乡镇企业的社会责任感时，可以从两个方面着手：一个是通过政府的硬性政策规定来规范乡镇企业的行为，增强它们的社会责任感。另一个方面是通过市场来间接的强化乡镇企业的社会责任感，但是这个是最有效的方法。企业生产的产品最终的目的是在市场上销售，通过市场机制，在产品进入市场或是已经在市场上存在的产品，要求企业将产品在生产、包装、处置运输、使用和废弃等方面可能会对环境污染造成的污染做出书面统计，并将这个书面统计的污染数据转化成对环境污染治理和保护的依据，如一个企业在生产某种产品是对环境的污染大约是 A，而市场机制要求企业要把对环境污染的 A 转化成植树造林 B 加上废物回收 C，在企业完成后，给予企业的产品通过市场考证的标识进入市场。这样企业不仅认识到了自己生产的产品对环境造成了多大的污染和破坏，还能逐渐地建立起节能减排、保护环境、治理环境污染的社会责任感。只有乡镇企业自身培育起社会责任感，将企业的利益和环境利益、眼前的利益和长远的利益结合起来，才能起到对环境污染治理的支持作用。

### 4.2.2 推行环境污染治理市场化

用市场来规范和引导企业、农业、畜禽业、个体业的行为，实行环境污染治理的市场化。第一，将市场中的产权应用到环境污染治理中来。明确环境资源的

产权，即环境资源的所有权、使用权、开发权，为环境污染治理建立相应的市场机制。产权的所有者会从长远的角度使用环境资源，减少浪费，提高利用率，降低环境污染并会积极治理。另外这个环境资源产权可以在市场上进行自由交易，对环境资源的保护就是在增加自己的资产价值，从而提高环境污染治理的效率。第二，可以实行自愿性伙伴合作计划。政府可以联合市场中的行业推出各种资源伙伴合作计划，各个企业可以根据自身条件和目标，在广阔的选择空间中自愿的加入伙伴合作计划，这样即对环境污染治理起到良好的效果，同时也推进了行业的发展。第三，实施农村环境污染保险。为环境污染保险是市场的新产品，这样在环境受到重大污染，威胁百姓的生命财产时，会有一方为其出现的后果买单。第四，政府可以出售排污许可证。在明确的总排量下，政府按不同的排污量制定排污许可证，企业根据自己实际的排污能力和规定的数量进行购买，对于超出部门购买时要加一定的附加费。一些排污量少的企业可以将多余的排污许可证在二级市场上买卖，出于利益的考虑，企业主动寻找降低对环境污染的生产方法，提高环境污染治理水平。第五，对符合某些环境要求的企业、农业等部门给予经济优惠。如果一个企业设置资源回收系统或者是发展循环经济等对环境污染治理有益的相关举措，可以在银行享受低利息的中长期贷款、减免一部分的税收、给予市场某个方面的特殊优惠权等激励性的经济手段。

#### 4.2.3 运用外在隐形约束力制约企业对环境的污染

企业的外在隐形约束力主要来自三个方面：①随着市场经济的不断发展，消费者开始在市场上居主导地位，他们的喜好成为了企业发展的努力方向，在成为被服务对象的同时还成为了企业各种行为的监督者。②越来越自由的媒体报道。因为媒体不受其他外力的影响，真实报道情况，并引导大众舆论导向。③国际标准。随着中国加入 WTO 之后，大量的中国企业走向世界，却面临“绿色贸易壁垒”的挑战，为了能真正的融入国际行列，必须满足“绿色贸易壁垒”的要求。如蒙牛乳业，从奶源生产、供应到成品加工、包装等一系列过程，均实行环境无污染标准，并将生产工厂开放成旅游景点，一方面公众可以看见生产过程安心食用，另一方面也向公众和媒体展示了企业对环境治理的投入，这样把外在隐形约束力转化成一种企业的优势，树立了良好的公共形象。为了将自己的产品打入国际市场与国际接轨，企业加大投入力度，积极的争取获得环境认证及环境标志。开始“计划—实施—调研—考核—改进”的管理思想建立对环境管理运行机制，采取清洁生产、绿色生产、循环利用等方式，并积极通过国际认可的 ISO14000 环境

管理体系标准。这些外在隐形约束力促进企业改进产品性能、改革工艺、提高产品市场竞争力，同时对环境污染治理也起到了积极的作用。正是由于企业的这种自律行为，使得原本环境污染治理成本社会化转变成为了生态环境治理成本的内部化。

### 4.3 完善第三部门在环境污染治理过程中的作用

污染治理的整个历史过程中，政府治理是主线，后来随着经济发展和政府在环境污染中出现“政府失灵”的现象，市场机制开始应用到环境污染治理中，但是市场机制中也存在着弊端——“市场失灵”。多中心治理理论中提出的自主治理，为市场与政府均不能有效解决的问题提供了一种全新的方法——以公共利益为出发点和终极目标的第三部门。第三部门通过与政府和市场的合作、互动、竞争从而环境污染治理提供更好的方法并提高效率。第三部门由于是以社会弱势群体为服务对象，具有贴近基层的、组织体制和运行方式上有很大的弹性和适应性等的优势，使得第三部门在环境污染中能更有效和创新的治理。

成立环境污染治理协会，从农业、畜禽业、企业、个体业等行业中选出一或两名代表，在遭受环境污染影响的农民中选出代表者，这样初步形成了代表不同利益群体但是具有治理环境污染这一公共目的的自治组织。这种组织通过实地考察、数据统计对各行业的环境行为进行监督，当发现有环境污染事件发生，自主组织以全体公众的名义与其交涉，而污染单位面对整个公众的压力就会采取措施对环境污染进行治理。

另一方面，通过环境污染治理协会吸引民间资金治理环境。民间中存在大量的闲散资金，第三部门可以通过给予有效的优惠政策将资金汇聚到环境污染治理中来，这样还可以缓解政府的财政压力，又带动了民间的力量去关注环境污染问题，在引起关注的同时，公众就会开始思考解决环境污染这个关系自己后代子孙生存的问题，开始与政府相关部门互动沟通、对造成环境污染企业进行监督、与环境污染治理协会等第三部门交流，这样就形成了整个社会体系中的良性循环。

各地的地方自治组织之间可以进行定期的交流学习，将各自在环境污染治理中取得的好成绩的方法传授给其它自治组织。在这一方面，西方社会中的自主组织发展比较早，现在运行的较好，我们可以和它们进行交流，学习先进的知识、监督治理方法并与各地中的实际情况结合，找到更适合解决我们实际环境污染治理的方法。

通过以上的方面，大力发展第三部门，充分发挥其在农村环境污染治理中的

作用，与政府、市场一起切实治理目前农村中存在的严重的环境污染问题。

#### 4.4 强化农民对环境污染治理的参与意识

随着农村九年义务教育政策推行，农村的整体教育水平有所提高，但是长期形成的生活习惯、生产习惯等在短时间内很难改变，致使现在整体上的农民素质较差，而这对农村环境污染的治理起到了不好的影响。究其原因是人类造成了农村环境的污染，现在为了改变环境污染的严峻局面，急需提高农民的自身觉悟和发动农民参与环境污染治理的行动。

政府应该加大对环境污染治理的宣传力度。比如举办环境日活动，找到农村环境未受到破坏时的照片，让农民们回想起那时候的怡人景色、月下乘凉、孩童在水中嬉戏、人与自然和谐共处的画面。在将目前的环境污染情况展示给大家，大规模畜禽业发展中的不科学粪便堆积、工业企业排放的污水造成周围花草树木的枯萎凋谢、锅炉燃烧时的浓浓黑烟、废弃的塑料和过度使用化肥造成的土地硬化。通过这一前一后的环境对比，让农民们从思想上、意识上认识到目前农村环境污染的严重性，动员农民们参与到环境污染治理中来。

在取得广大农民的思想共识后，将国家的关于环境污染的法律法规、排污标准、治理办法等文件以简单易懂的方式向农民宣传，其中可以将违反环保法的典型案例向农民说明，大力普及环境法律常识，调动农民的积极性，增强自己保护环境的责任感和紧迫感，让他们知道自己有享受优美环境的权力、有监督治理环境污染的权力和保护环境的义务。鼓励农民采取法律的方式来保护农村环境，实现自己的利益。

媒体是农民生活中信息最主要的来源，在很大的程度上在引导着农民的思想方向。我们可以联合媒体，针对农村环境污染问题，按照不同的阶段开展不同的宣传活动。明确对环境污染治理的这个主题，让农民们认识到环境对自己和后代子孙生活的重要性，提高农民参与环境污染治理工作的积极性。

学校是孩子形成正确价值观、培养独立思考和健康成长的地方，将农村环境污染治理的必要性和严重性通过学校对孩子的知识教育灌输到他们的思想意识中去，让孩子们从小就树立环境保护的意识，并鼓励他们从我做起，带动他人的环境保护行动。

在通过以上种种的方法增强农民的环境污染治理意识，获得共鸣和鼓励参与环境污染治理活动之后，就要持续不断的进行，长期联合有线电视、网络、报纸、学校等开展宣传教育活动，引导农民自觉的改变生活中的陋习、发展绿色农业、

有机生产、监督企业排污生产等行为。对此，政府必须给予农民参与环境污染治理的权力，将信息向广大农民公开，完善制度，确保农民的参与权、监督权，最大限度的让农民参与进来。

## 结 束 语

农村环境污染治理是决定我国能否真正可持续发展，它关系着农民健康、经济发展、社会长治久安等方面。在 S 县，长期以来形成了政府主导整个农村环境污染治理体制的模式已经收到越来越多的挑战。而且对农村环境污染治理的效率也不高。市场经济的发展和社会意识的觉醒，促使公民社会的自主性在不断提升，政府单纯的靠权威来进行统治的时代已经不能够满足多元化的趋势了。因此，在市场经济已经蓬勃发展的今天，政府环境污染部门应当顺时代的变化不断地调整自己，除了一如既往地加大治理和基础设施投入的力度之外，还应该充分认识到多元化的社会力量在农村环境污染治理中的作用

仅仅在观念上的认识是远远不够的，从 S 县的农村环境污染治理例子可以看出，当今农村环境污染治理过程中多暴露出来的诸多问题。归咎起来，这些问题的根源就在于单主体的农村环境污染治理体系即社会力量参与的缺失。因此，我们必须进行改革，构建一种多主体参与的农村环境污染治理体系过程。通过广泛的社会参与将广大人民群众的利益包容进政策过程中，最大限度地整合社会资源。当然，我们也应当提倡建立有效的法律和制度来保障公众的基本权利。我们相信随着政府和社会关系的发展以及政策决策机制的不断完善，随着农村环境污染治理由单主体向多主体的转变，问题将会逐步的解决，S 县的农村环境污染治理也将实现跨越式的发展。

由于笔者才疏学浅，文中的一些观点和论述可能还存在一些值得商榷的地方，敬请各位专家、老师批评指正。

## 参 考 文 献

- [1] Jan, Kooiman, Modern Governance: New Government-Society Interactions [M]. London: Sage, 1993.
- [2] Tony, Bovaird, Elke Löffler: Public management and governance [M]. Routledge . 2003
- [3] Wilson. Citizen Major The Rational and Impact of the Citizen's Charter [M]. Public and Administration, 1996.
- [4] Samuelson, The Pure Theory of Public Expenditure [M] . The Review of Economics and statistics , November, 1954
- [5] 罗伯特·罗茨. 新的治理 [M]. 北京: 社会科学出版社, 2002: 97-110
- [6] 迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济 [M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 321-330
- [7] 迈克尔·麦金尼斯. 多中心治道与发展 [M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 238-240
- [8] 蔡守秋. 可持续发展与环境资源法制建设 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2000: 341-354
- [9] 曹休宁. 公共产品的市场供给方式 [J]. 改革, 2005 (3): 22-24
- [10] 柴大鹏, 杜磊. 和谐社会的特征解读 [J]. 四川行政学院学报, 2005 (4): 23-34
- [11] 洪大用等. 中国民间环保力量的成长 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 34-87
- [12] 洪大用. 当代中国环境公平问题的三种表现 [J]. 江苏社会科学, 2000 (3): 21-29
- [13] 柴大鹏, 杜磊. 和谐社会的特征解读 [J]. 四川行政学院学报, 2005 (3): 23-34
- [14] 贾恭惠, 何小民等. 环境友好型政府 [M]. 石家庄: 中国环境科学出版社, 2006: 32-50
- [15] 蓝文艺. 环境行政管理学 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2004: 43-60
- [16] 李燕荣. 中国公民社会的兴起及发展 [J]. 新疆财经学院学报, 2006 (3): 10-13
- [17] 林兴初, 陈晓熊. 农民现代化与发展本体的时代性变迁 [M]. 北京: 中国科学出版社, 2006: 348-350
- [18] 李冬晓, 魏伟. 农村环境污染的成因及对策 [J]. 中国科技息, 2005 (6): 11-23
- [19] 刘银喜. 农村公共产品供给的市场化研究 [J]. 中国行政管理, 2005 (3): 12-20
- [20] 毛寿龙. 西方政府的治道变革 [M]. 北京: 中国人民大学出版, 1998: 256-270

- [21]钱箭星. 环境保护: 21 世纪政府的主要职能[J]. 国家行政学院学报, 2002(1): 33-35
- [22]钱振明, 钱玉英. 善治城市: 中国城市治理转型的目标与路径分析[J]. 江海学院报, 2006 (3): 257-270
- [23]吴根平. 建立我国政府信息公开制度评析[J]. 南京农业大学学报, 2002 (4): 136-180
- [24]魏涛. 公共治理理论研究综述[J]. 资料通讯, 2006 (8): 35-27
- [25]魏红英. 公共产品视角下县级政府服务能力建设路径探析[J]. 中国发展观察, 2006 (1): 12-23
- [26]王冀平, 刘晓颖. 对农村生态环境保护的思考[J]. 山西能源与节能, 2006 (4): 43-46
- [27]王国华, 李克强. 农村公共产品供给与农民收入问题研究[J]. 财政研究, 2003 (4): 14-24
- [28]吴思红. 乡村秩序的基本逻辑[J]. 中国农村观察, 2005 (4): 32-37
- [29]王国华, 李克强. 农村公共产品供给与农民收入问题研究[J]. 财政研究, 2003 (4): 21-24
- [30]魏红英. 公共产品视角下县级政府服务能力建设路径探析[J]. 广东社会科学, 2006 (2): 12-16
- [31]温铁军. 产业资本与乡村建设载[J]. 开放时代, 2005 (6): 90-101
- [32]夏光. 论环境治道变革[J]. 中国人口资源与环境, 2002 (1): 56-62
- [33]徐勇. 国家整合与社会主义新农村建设载[J]. 社会主义研究, 2006(1): 23-26
- [34]俞可平. 增量民主与善治理[M]. 河北: 社会科学文献出版社, 2005: 121-160
- [35]俞可平. 中国公民社会的兴起及其对治理的意义[J]. 中国社会科学, 1999 (1): 21-32
- [36]俞可平. 公正与善政[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2007 (4): 10-13
- [37]于水. 多中心治理与现实应用[J]. 江海学刊, 2005 (5): 12-13
- [38]赵树凯. 新农村建设呼唤新的治理[J]. 中国发展观察, 2006 (5): 12-21
- [39]朱旭峰, 王笑歌. 论环境治理公平[J]. 中国行政管理, 2007 (9): 44-47
- [40]朱留财. 从西方环境治理范式透视科学发展观[J]. 中国地质大学学报, 2009 (2): 21-31

## 致 谢

三年的时光转瞬即逝，随着这篇论文的完成，我的研究生学习阶段也要结束了。在辽宁大学读研的求学生涯中，我得到一份非常珍贵的人生经历，这段时光将永留心际。非常幸运，在这里我遇到了许多热情无私的老师 and 同学。本文的最终完成，同导师的悉心指导是分不开的，谨向我的恩师周菲教授表示最诚挚的感谢！周老师渊博的学识和严谨的治学态度深深地感动了我，我以能遇到这样一位良师而感到荣幸！

这篇论文从开题到撰写再到修改整个过程中。周菲教授一直在悉心指导，一丝不苟，总是在最短的时间内给予我最中肯的指导，并给我提供了大量的有价值的参考，启发我不断拓展思考问题的空间，使我逐渐形成了比较清晰的思路，在这里要衷心的感谢周老师，周老师精湛的学术水平、高尚的人格风范，让我从心底里对师德的理解有了新的升华。同时也要感谢邵晓光老师、张学本老师、施朝阳老师、柳清瑞老师、顾爱华老师、苏春艳老师和赵书科老师等所有授课老师和工作人员，感谢他们为我们顺利完成专业课程和这篇论文所付出得大量的心血和努力。还有徐文侠、徐蕾、王晓雪等同学给予的热情帮助，在此向他们表达我的感激之情。

另外也感谢家人，他们的理解和支持使我能够在学校专心完成我的学业。

最后，感谢在百忙中参加论文评阅和答辩的各位老师！

张星

二〇一一年五月

## 攻读学位期间发表论文以及参加科研情况

### 一、 发表论文

1. “我国公共部门人力资源问题存在的问题及对策”,《理论探索与研究》,2010年5月,第一作者



遼寧大學  
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文  
THESIS FOR MASTER DEGREE